

5 K 31/14.KO

Gericht	VG Koblenz	Aktenzeichen	5 K 31/14.KO
Entscheidungsart	Urteil	Datum	22.08.2014
veröffentlicht in	LKRZ 2014, 475	rechtskräftig	Ja

Leitsatz

Nach dem sogenannten Altunternehmerprivileg im Personenbeförderungsrecht (§ 13 Abs. 3 PBefG) ist es bei der Auswahl zwischen mehreren Angeboten zum Betreiben einer Buslinie angemessen zu berücksichtigen, wenn einer der Konkurrenten die Linie jahrelang frei von Beanstandungen betrieben hat.

Dieses Privileg prägt die Auswahlentscheidung vor, gilt aber nicht uneingeschränkt. Ein Neuanbieter kann sich mit einem überzeugend besseren Angebot durchsetzen.

Die Besitzstandsregel in § 13 Abs. 3 PBefG bleibt bei unwesentlichen Änderungen der bisherigen Linienführung anwendbar. Selbst die Unterbrechung der Linie kann in diesem Sinne unwesentlich sein.

Die Genehmigungsbehörde darf sich bei der Ermittlung des der Auswahlentscheidung zu Grunde zu legenden Sachverhalts der Sach- und Fachkunde anderer Stellen, insbesondere der Aufgabenträger des öffentlichen Personennahverkehrs, bedienen.

Bei der Bewertung der konkurrierenden Angebote für eine Buslinie sind die öffentlichen Verkehrsinteressen zu beachten, nach denen unter anderem die Grundversorgung mit Verkehrsleistungen in allen Landesteilen zu gewährleisten ist.

Die Entscheidung ist rechtskräftig.
Antrag auf Zulassung der Beschwerde abgelehnt durch Beschluss des OVG Koblenz vom 20. Mai 2015 - Az.: 7 A 10883/14.OVG -.

Rechtsgebiete Personenbeförderungsrecht

Schlagworte Altunternehmer, Altunternehmerprivileg, Anbieter, Angebot, Anschluss, Anschlussmöglichkeit, Aufgabe, Aufgabenträger, Auslastung, Auswahl, Auswahlentscheidung, Beanstandung, Bedarf, Besitzstand, Besitzstandsvorschrift, Betrieb, Beurteilung, Beurteilungsfehler, Bewerber, Brechung, Bus, Buslinie, Entscheidung, Ermessen, Ermessensfehler, Fahrplan, Fahrplankilometer, Fahrzeug, Fehler, Haltestelle, Konkurrent,

Konzessionär, Kraftfahrzeug, Kraftomnibus, Kraftverkehr, Land, Landesteil, Leistungsfähigkeit, Linienführung, Möglichkeit, Omnibus, Personenbeförderungsrecht, Personennahverkehr, Personenverkehr, Privileg, Sicherheit, Träger, Unterbrechung, Unternehmer, Verkehr, Verkehrsinteresse, Verkehrsleistung, Verknüpfung, Zusage, Beförderung

Normen

NVG § 2, NVG § 2 Abs 1, NVG § 5, NVG § 5 Abs 1, PBefG § 1, PBefG § 1 Abs 1, PBefG § 2, PBefG § 2 Abs 1, PBefG § 2 Abs 1 Nr 3, PBefG § 8, PBefG § 8 Abs 4, PBefG § 8 Abs 4 S 1, PBefG § 12, PBefG § 12 Abs 1, PBefG § 12 Abs 2, PBefG § 13, PBefG § 13 Abs 1, PBefG § 13 Abs 2, PBefG § 13 Abs 2a, PBefG § 13 Abs 2a S 1, PBefG § 13 Abs 2b, PBefG § 13 Abs 3, PBefG § 14, PBefG § 14 Abs 1, PBefG § 42, PBefG § 42 S 1, VwVfG § 24, VwVfG § 24 Abs 1, VwVfG § 24 Abs 1 S 2, VwVfG § 26, VwVfG § 26 Abs 1, VwVfG § 26 Abs 1 S 2, VwVfG § 26 Abs 1 S 2 Nr 1

Volltext

VERWALTUNGSGERICHT KOBLENZ

5 K 31/14.KO

URTEIL

In dem Verwaltungsrechtsstreit

...

wegen Personenbeförderungsrechts

hat die 5. Kammer des Verwaltungsgerichts Koblenz auf Grund der mündlichen Verhandlung vom 14. Juli 2014, an der teilgenommen haben

...

für Recht erkannt:

Die Klage wird abgewiesen.

Die Klägerin hat die Kosten des Verfahrens einschließlich der außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen zu tragen.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar; hinsichtlich der außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen jedoch nur gegen Sicherheitsleistung in Höhe dieser Kosten.

Tatbestand

Die Klägerin begehrt die personenbeförderungsrechtliche Genehmigung für eine Buslinie zwischen Koblenz und Linz/Rhein und wendet sich zugleich gegen die der Beigeladenen dazu bereits erteilte Genehmigung.

Die Beigeladene war Inhaberin der am 1. Oktober 2013 abgelaufenen Genehmigung für die Linie 370 zwischen Koblenz und Linz/Rhein.

Die Klägerin dieses Verfahrens und die Klägerin im Parallelverfahren 5 K

32/14.KO beantragten mit separaten Schreiben vom 26. Oktober 2012 jeweils die Genehmigung für diese Buslinie mit unveränderter Streckenführung. Beide Anträge sahen eine Befristung der Laufzeit bis zum 1. Oktober 2021 vor.

Die Beigeladene stellte mit Schreiben vom 29. Oktober 2012 einen Verlängerungsantrag für diese Linie mit derselben Laufzeit. Sie schlug eine Streckenveränderung vor:

Die Linie 370 sollte in die Linien 170 (Neuwied - Linz/Rhein) und 370 (Koblenz - Mülheim-Kärlich) umgewandelt werden.

Eine direkte Verbindung zwischen Neuwied und Mülheim-Kärlich war nicht mehr vorgesehen.

Stattdessen sollten Umsteigemöglichkeiten auf die Linie 357 (Koblenz - Mülheim-Kärlich - Neuwied) eingerichtet werden.

Für die Linie 357 war die Einrichtung zusätzlicher Fahrten geplant.

Dem Antrag war keine Erklärung zur Eigenkapitalsicherung beigefügt.

Der Beklagte gab allen Beteiligten Gelegenheit zur Nachbesserung ihrer Anträge, die wie folgt genutzt wurde:

Die Beigeladene sagte mit Schreiben vom 15. Februar 2013 die Aufrechterhaltung der Fahrten - auch in Schwachlastzeiten ("Randlagen") - zu, solange eine regelmäßige Nachfrage von fünf Personen bestehe. Sie reichte am 6. Mai 2013 eine Eigenkapitalbescheinigung nach.

Ihre beiden Konkurrentinnen sicherten mit Schreiben vom 18. Februar 2013 zu, an allen Verkehrstagen die Fahrten bis auf solche aufrecht zu erhalten, die von weniger als neun Fahrgästen genutzt würden. Die Klägerin des vorliegenden Verfahrens blieb bei einer durchgehenden Linie von Koblenz nach Linz. Die Klägerin im Verfahren 5 K 32/14.KO sah nunmehr eine Unterbrechung der Linie 370 zwischen Mülheim-Kärlich und Neuwied vor.

Im vom Beklagten durchgeführten Anhörungsverfahren äußerten sich folgende Stellen:

- Die Stadt Koblenz unterstützte mit Schreiben vom 25. Januar und 14. März 2013 die Neukonzeption der Beigeladenen. Sie hielt den Umstieg von Linie 370 auf Linie 357 für vertretbar. Das Koblenzer sowie das Mülheim-Kärlicher Industriegebiet seien unverändert gut aus Koblenz erreichbar. Koblenz werde überdies Richtung Mülheim-Kärlich mit einer weiteren Linie angebunden. Weißenthurm und Neuwied würden weiterhin gut bedient. Dabei sei zu bedenken, dass Weißenthurm und Neuwied aus Koblenzer Sicht schneller mit dem Zug zu erreichen seien.
- Der Landkreis Neuwied sah im Schreiben vom 27. Februar 2013 einen leichten Vorteil im Fahrplanangebot der Klägerin dieses Verfahrens, wobei insbesondere der Abschnitt Neuwied - Linz betrachtet wurde. Die bisherige Linie sei seit Jahren unbeanstandet gewesen. Allerdings sei keinem der drei Angebote ein absoluter Vorrang einzuräumen.
- Die Verbandsgemeinde Weißenthurm äußerte mit Schreiben vom 4. März 2013 Bedenken hinsichtlich der Aufteilung der Linie 370. Zwar werde der Gewerbepark nun stündlich an die Stadt Mülheim-Kärlich angebunden; auch entstehe eine zusätzliche dritte Buslinie zwischen dem Zentrum von

Mülheim-Kärlich und Koblenz. Allerdings fehle eine durchgehende Busverbindung zwischen Neuwied und Weißenthurm sowie zwischen dem Gewerbepark Mülheim-Kärlich und den Koblenzer Gewerbegebieten. Es bestehe Umsteigezwang in Mülheim-Kärlich bei gleichzeitig deutlicher Verlängerung der Fahrzeiten. Auch werde der Stadtteil Urmitz/Bahnhof nur noch über die Linie 354 angebunden.

- Mit Mail vom 12. März 2013 nahm der Verkehrsverbund Rhein-Mosel Stellung. Das Angebot der Beigeladenen sei das Beste. Dies folge insbesondere aus den Zusicherungen, nach denen die beiden Konkurrentinnen mindestens neun Personen für die Aufrechterhaltung der Fahrten forderten. Er schlug mit Blick auf das Linienbündelungskonzept des Landkreises Mayen-Koblenz eine Begrenzung der Laufzeit bis zum Jahr 2021 vor.

- Der Landkreis Mayen-Koblenz bevorzugte im Schreiben vom 8. März 2013 das Fahrplanangebot der Beigeladenen. Die Betriebsleistung sei höher. Er verwies ebenfalls auf die Zusicherungen und schlug eine Begrenzung der Laufzeit vor.

Die Beigeladene erklärte sich mit einer Laufzeitverkürzung ebenso einverstanden wie mit der Einrichtung weiterer Fahrten zur Anbindung von Schulen in Rheinbrohl. Mangels Bedarfs wurden diese Fahrten später gestrichen.

Mit Bescheid vom 25. April 2013 erteilte der Beklagte der Beigeladenen die begehrte Genehmigung für die geteilten Linien 370 und 170. Die Laufzeit wurde für die Linie 370 bis zum 1. Oktober 2021 und für die Linie 170 bis zum 1. Oktober 2023 begrenzt. Im selben Bescheid wurden die Genehmigungsanträge ihrer beiden Konkurrentinnen abgelehnt. Nach den eingeholten Stellungnahmen könne "keinem der Unternehmen eine eindeutige Präferenz hinsichtlich des Fahrtenangebots (...) gewährt werden". Nach dem Altunternehmerprivileg sei deshalb der Beigeladenen der Vorrang zu geben. Deren Einverständnis zur Laufzeitverkürzung habe keine Bedeutung für seine Entscheidung gehabt.

Der Bescheid wurde der Klägerin am 29. April 2013 zugestellt.

Ihm widersprach sie binnen Monatsfrist mit folgender Begründung: Die Beigeladene könne keinen Verbundtarif anbieten, weil sie die entsprechenden Vereinbarungen gekündigt habe. Deren Eigenkapitalsicherung sei nicht nachgewiesen gewesen. Sie - die Klägerin - habe das bessere Angebot gemacht. Ihre Linienführung sehe keine Umstiege vor. Der Landkreis Neuwied und die Verbandsgemeinde Weißenthurm hätten sich in ihrem Sinne geäußert. Die vorgesehenen Änderungen auf der Linie 357 hätten nicht in die Betrachtung einbezogen werden dürfen. Ihre Zusicherung zur Personenuntergrenze hätte nicht zu ihren Lasten gewertet werden dürfen. Gleiches gelte für die Laufzeitverkürzung. Der Beklagte habe sich ohne eigene Ermessensbetätigung den eingeholten Stellungnahmen angeschlossen. Der Genehmigungsbescheid sei nicht mit ausreichenden Auflagen versehen worden.

Der Widerspruch der Klägerin wurde mit Widerspruchsbescheid vom 11. Dezember 2013 zurückgewiesen. Die Beigeladene könne weiterhin den Verbundtarif anwenden. Sie habe lediglich den Einnahmeaufteilungsvertrag gekündigt und nicht "die Verbundverträge".

Die Eigenkapitalbescheinigung der Beigeladenen habe im Zeitpunkt der letzten Behördenentscheidung vorgelegen. Zudem sei aus einem anderen Verfahren bekannt gewesen, dass sie über ausreichend Eigenkapital verfüge. Die Zweiteilung der Linie stelle das bessere Verkehrsangebot dar. Für die große Mehrheit der Fahrgäste gebe es deutliche Verbesserungen, die den Umstieg in Mülheim-Kärlich aufwögen. Etwaige Nachteile würden durch die Linie 357 kompensiert. Die Haltestelle Urmitz/Bahnhof werde durch die Linie 354 angebunden. Die Beigeladene habe bei ihrer letzten Zählung dort eine durchschnittliche Nutzerquote von null bis einem Fahrgast pro Fahrt festgestellt. Von der Brechung der Linie am Bahnhof Neuwied seien weniger als drei Prozent der Fahrgäste betroffen. Die Verbesserungen auf der Linie 357 seien zwar nicht dem Verkehrsangebot für die streitbefangene Linie zuzurechnen. Allerdings würden etwaige Nachteile bei den Nutzungsmöglichkeiten dadurch gemindert. Zu Recht sei auf das Altunternehmerprivileg abgestellt worden. Ferner sei der Vorbehalt bei der Zusicherung der Klägerin zur Fahrgastzahl zu berücksichtigen. Die langjährige behördliche Praxis sehe so aus, dass erst bei einer regelmäßigen Besetzung von weniger als fünf Personen eine Streichung von Fahrten in Betracht kommen könne. Dem widerspreche die Begrenzung der Klägerin auf neun Fahrgäste. Er habe ermessensfehlerfrei die Aspekte bewertet, die sich aus den eingeholten Stellungnahmen ergäben. Weitere Auflagen seien im Bescheid nicht notwendig gewesen. In diesem sei ausdrücklich klargestellt worden, die Laufzeitverkürzung habe bei der Entscheidung keine Rolle gespielt.

Mit der vorliegenden Klage verfolgt die Klägerin ihr Begehren weiter. Zur Begründung wiederholt sie im Kern ihr früheres Vorbringen zu den Stichworten Verbundtarif, rechtzeitige Eigenkapitalbescheinigung, Ermessensausfall mangels eigener Prüfung, Auflagen und Berücksichtigung der Laufzeitverkürzung. Ergänzend macht sie geltend, die Beigeladene habe inzwischen die zunächst vorgesehenen Fahrten zur Anbindung der Schulen in Rheinbrohl gestrichen. Die von der Beigeladenen reklamierten Vorteile seien nur hinsichtlich der Linie 357 zu verzeichnen. Es dürfe aber nur auf die Linie 370 abgestellt werden. Es habe eine Unterschriftenaktion für die Beibehaltung der Buslinie 370 in bisheriger Form und gegen die Aufteilung in zwei Streckenabschnitte gegeben.

Die Klägerin beantragt,

den Beklagten zu verpflichten, ihr unter Aufhebung des Bescheids vom 25. April 2013 in der Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 11. Dezember 2013 die personenbeförderungsrechtliche Genehmigung für die Erbringung des eigenwirtschaftlichen Verkehrs gemäß ihrem Antrag vom 26. Oktober 2012 für die Linie 370 Koblenz - Linz/Rhein zu erteilen.

Der Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Zur Begründung präzisiert er die Gründe des Widerspruchsbescheides wie folgt: Die Beigeladene könne nach wie vor den Verbundtarif nutzen; dies ergebe sich aus einer Verwaltungsvereinbarung vom 1. November 2013. Ihm sei die Eigenkapitaldeckung der Beigeladenen bekannt gewesen. Die entsprechenden Regelungen seien überdies nicht drittschützend. Die

Angebote der Konkurrentinnen seien nicht entscheidend besser als das Angebot der Beigeladenen. Dies ergebe sich bereits aus den Beschränkungen hinsichtlich der Personenzahl. Er habe unterschiedliche Laufzeiten festsetzen dürfen. Die nachträgliche Änderung des Fahrplans in Bezug auf die Anbindung der Schulen in Rheinbrohl sei nicht zu beanstanden. Vorteile einer Linienführung, die durch Verknüpfungen mit anderen Linien entstünden, dürften berücksichtigt werden.

Die Beigeladene beantragt ebenfalls,

die Klage abzuweisen.

Sie weist darauf hin, dass sie den Verbundtarif anbieten könne. Hinsichtlich ihres Eigenkapitals habe nur der Nachweis dazu gefehlt. Ihr Verkehrsangebot sei das bessere. Der Beklagte habe bei seiner Entscheidung alle wesentlichen Punkte beachtet. Sie könne sich auf das Altunternehmerprivileg berufen.

Die Klägerin hat im Nachgang zur mündlichen Verhandlung Zahlen zu Betriebsleistungen und zum Fahrplanangebot nachgereicht. Die übrigen Beteiligten haben dazu Stellung genommen.

Hinsichtlich des sonstigen Sach- und Streitstandes wird auf die Gerichtsakten beider Verfahren sowie auf die Verwaltungsakten Bezug genommen. Diese Unterlagen waren Gegenstand der mündlichen Verhandlung.

Entscheidungsgründe

Die Klage hat in der Sache keinen Erfolg.

I.

Die Kammer lässt dabei offen, ob die Klage zulässig ist. Bedenken bestehen aber hinsichtlich des erforderlichen Rechtsschutzinteresses aus zwei Blickwinkeln. Einerseits kann am Ende nur die Klägerin dieses oder die Klägerin des Verfahrens 5 K 32/14.KO die begehrte personenbeförderungsrechtliche Genehmigung erhalten. Andererseits könnte in der parallelen Beantragung der Genehmigung durch beide ein Verstoß gegen Wettbewerbsrecht liegen (vgl. BVerwG, Urteil vom 2. Juli 2003 - 3 C 46/02 -, juris, Rn. 27). Die Kammer verkennt dabei nicht, dass es sich um unterschiedliche juristische Personen handelt. Sie übersieht jedoch ebenfalls nicht die Personenidentität der handelnden Personen. Der Geschäftsführer der Klägerin im Verfahren 5 K 32/14.KO ist zugleich ein Geschäftsführer der Klägerin im hiesigen Verfahren. Die Kammer geht den Zulässigkeitsbedenken aber nicht weiter nach, da die Klage unbegründet ist.

II.

Die Klägerin kann weder die Aufhebung der angegriffenen Bescheide noch die Verpflichtung des Beklagten zu Erteilung der beantragten Genehmigung beanspruchen. Denn die Erteilung der personenbeförderungsrechtlichen Genehmigung vom 25. April 2013 für den Betrieb der öffentlichen Linien 370 (Koblenz - Mülheim-Kärlich) und

170 (Neuwied - Linz/Rhein) an die Beigeladene ist rechtens und verletzt die Klägerin ebenso wenig in ihren Rechten wie die Ablehnung ihres Antrags (§ 113 Abs. 1 Satz 1, Abs. 5 Satz 1 der Verwaltungsgerichtsordnung [VwGO]).

Der Beklagte hat der Beigeladenen in formell- und materiell-rechtlich nicht zu beanstandender Weise nach § 1 Abs. 1, § 2 Abs. 1 Nr. 3, § 8 Abs. 4 Satz 1, §§ 12, 13 und 42 Satz 1 des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG) die Genehmigung für die fragliche Linie erteilt und dabei deren Angebot den Vorrang gegenüber denjenigen der Klägerinnen in diesem und im Verfahren 5 K 32/14.KO gegeben.

1. Nach § 2 Abs. 1 Nr. 3 i.V.m. § 1 Abs. 1 PBefG bedarf derjenige, der entgeltlich und geschäftsmäßig Personen mit Kraftfahrzeugen im Linienverkehr befördert, einer Genehmigung. § 12 PBefG regelt das Genehmigungsverfahren. In § 13 PBefG sind die positiven und negativen Genehmigungsvoraussetzungen enthalten. § 42 Satz 1 PBefG definiert den Linienverkehr als regelmäßige Verkehrsverbindung zwischen zwei Punkten, die Fahrgäste mittels bestimmter Haltestellen nutzen. Diese Verkehrsleistungen sind eigenwirtschaftlich zu erbringen (§ 8 Abs. 4 Satz 1 PBefG). Vorliegend handelt es sich um Linienverkehr. Die nun genehmigten Linien 370 und 170 haben jeweils einen Ausgangs- und einen Endpunkt. Dazwischen sind Haltestellen vorgesehen. Alle drei Bewerberinnen wollen die Linie bzw. Linien eigenwirtschaftlich bedienen.

2. Die Erteilung der Genehmigung an die Beigeladene zum Betreiben der neuen Linien 170 und 370 hält sich im vorgenannten gesetzlichen Rahmen.

a) So ist die Genehmigung vom 25. April 2013 verfahrensfehlerfrei erteilt worden. Insbesondere hat die Beigeladene den nach § 12 Abs. 1 PBefG erforderlichen Antrag gestellt. Unschädlich ist dabei, dass diesem entgegen der Bestimmung in § 12 Abs. 2 PBefG zunächst keine Eigenkapitalbescheinigung beilag. Die Pflicht zur Vorlage dieser Bescheinigung stellt keinen Selbstzweck dar, sondern soll die Prüfung der Sicherheit und Leistungsfähigkeit des Betriebs ermöglichen (vgl. Fielitz/Grätz, PBefB-Komm., Stand: Juni 2014, § 12 Rdnr. 12). Die Verletzung dieser Obliegenheit wirkt sich folglich nicht aus, wenn bis zum maßgeblichen Zeitpunkt der letzten Behördenentscheidung (vgl. BVerwG, Urteil vom 24. Oktober 2013 - 3 C 26.12 -, juris, Rn. 13; OVG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 1. August 2012 - 3 L 2/11 -, juris, Rn. 94; VG Trier, Urteil vom 20. Januar 2014 - 1 K 1046/13.TR -) diese Prüfung anderweitig ermöglicht wurde. Dann ist dieses Manko unmaßgeblich, weil es sich auf die Entscheidung nicht ausgewirkt hat (§ 46 des Verwaltungsverfahrensgesetzes - Bund - (VwVfG) i.V.m. § 1 Abs. 1 des Landesverwaltungsverfahrensgesetzes). Die Eigenkapitalbescheinigung der Beigeladenen lag am 6. Mai 2013 und somit noch vor dem Widerspruchsbescheid vom 11. Dezember 2013 vor. Der Beklagte konnte also vor der abschließenden Verwaltungsentscheidung die Leistungsfähigkeit der Beigeladenen bewerten, die ihm zudem aus einem anderen Verfahren bereits bekannt war. Im Übrigen wird an dieser Stelle auf die zutreffenden Gründe im angegriffenen Widerspruchsbescheid Bezug genommen (§ 117 Abs. 5 VwGO).

b) Die Beigeladene erfüllt überdies die in § 13 Abs. 1 PBefG genannten

Genehmigungsvoraussetzungen; Versagungsgründe nach § 13 Abs. 2 PBefG sind in ihrem Fall nicht ersichtlich. Ihr war die Genehmigung ferner nicht gemäß § 13 Abs. 2a Satz 1 PBefG deshalb zu versagen, weil die von ihr konzipierten Linien gegen einen Nahverkehrsplan verstießen. Nach den Verwaltungsakten und den Ausführungen der Beteiligten in der mündlichen Verhandlung liegt ein solcher Verstoß nicht vor. So werden die Nahverkehrspläne in den Landkreisen Neuwied und Mayen-Koblenz überarbeitet bzw. befinden sich in Aufstellung. Insofern sind keine nach den Vorstellungen der für die Planung Verantwortlichen noch Gültigkeit beanspruchende Regelungen vorhanden, gegen die verstoßen werden könnte.

3. Die Auswahlentscheidung zu Gunsten des Angebots der Beigeladenen ist inhaltlich nicht zu beanstanden.

Gemäß § 13 Abs. 2b und 3 PBefG hat die zuständige Behörde dann, wenn - wie hier - mehrere Bewerber um die Genehmigung für eine eigenwirtschaftliche Bedienung einer Linie vorhanden sind, eine in ihrem Ermessen stehende Auswahl zu treffen (vgl. BVerwG, Urteil vom 19. Oktober 2006 - 3 C 33.05 -, juris, Rn. 50). Die Auswahl hat sich vorrangig an den öffentlichen Verkehrsinteressen zu orientieren. Deshalb ist regelmäßig der Unternehmer auszuwählen, der die beste Verkehrsbedienung anbietet. Allerdings ist die langjährige beanstandungsfreie Bedienung einer Linie durch einen Bewerber angemessen zu berücksichtigen (vgl. BVerwG, Beschluss vom 6. April 2000 - 3 C 7.99 -, juris, Rn. 32; VG Koblenz, Urteil vom 26. Januar 2006 - 6 K 835/05.KO -, juris, Rn. 26); dessen Angebot kann nur wegen gewichtiger Gründe, wie etwa ein überzeugend besseres Angebot, übergangen werden (vgl. OVG Niedersachsen, Urteil vom 16. September 2004 - 7 LB 3545/01 -, juris, Rn. 59; VG Koblenz, Urteil vom 26. Januar 2006, a.a.O.). Diese ermessensgeleitete Auswahlentscheidung können die Gerichte nur im Rahmen des § 114 VwGO dahin überprüfen, ob der Ermessensrahmen verkannt oder überschritten wurde oder vom Ermessen in sachfremder Weise Gebrauch gemacht wurde. Der gerichtliche Prüfungsrahmen wird durch einen der Behörde ebenfalls zustehenden Beurteilungsspielraum weiter eingeeengt. Denn der Auswahlentscheidung als solcher hat eine Bewertung der öffentlichen Verkehrsinteressen vorauszugehen. Dabei, also insbesondere bei der Beantwortung der Frage, wie gewichtig einzelne öffentliche Verkehrsinteressen für sich gesehen und im Verhältnis zu anderen sind, kommt der Genehmigungsbehörde ein Beurteilungsspielraum zu. Es ist ihre Aufgabe, im Konflikt zwischen verschiedenen öffentlichen Verkehrsinteressen, zum Beispiel zwischen dem Interesse an einer guten überörtlichen Verkehrsbedienung und dem an einer guten örtlichen Verkehrsbedienung, eine abwägende Entscheidung zu treffen. Dazu hat sie zuvor die örtlichen und die überörtlichen Verkehrsbedürfnisse zu ermitteln und zu bewerten, um dann zu entscheiden, ob und in welchem Maße sie befriedigt werden können und sollen (vgl. BVerwG, Urteil vom 28. Juli 1989, 7 C 39/87 -, juris, Rn. 15; VG Trier, Urteil vom 20. Januar 2014, a.a.O.). Es ist den Gerichten nicht gestattet, eine eigene Bewertung vorzunehmen. Die Überprüfung durch das Gericht hat sich angesichts der Bewertungsprärogative der Behörde darauf zu beschränken, ob das vorgeschriebene Verfahren eingehalten wurde, die Behörde von einem unzutreffenden oder nicht vollständig ermittelten Sachverhalt ausgegangen ist, unzulässige Erwägungen eingeflossen sind, der Bewertungsmaßstab verkannt wurde,

der Inhalt der eingereichten Angebote tatsachengetreu erfasst wurde, der Gleichbehandlungsgrundsatz eingehalten wurde sowie für die Bewerber erkennbare Kriterien zu Grunde gelegt und damit die Transparenz des Vergabeverfahrens sichergestellt wurde (vgl. BayVGh, Urteil vom 15. März 2012 - 11 B 09.1114 -, juris, Rn. 55).

Vorliegend hat der Beklagte die relevanten Verkehrsinteressen frei von Beurteilungsfehlern bewertet und basierend auf dieser Bewertung der Beigeladenen die beantragte Genehmigung ohne Ermessensfehler erteilt.

a) Bei der Feststellung, bei den Angeboten könne keine eindeutige Präferenz festgestellt werden, sind dem Beklagten keine Beurteilungsfehler unterlaufen.

aa) Er hat den maßgeblichen Sachverhalt ausreichend ermittelt, ohne dass es dazu eigener Untersuchungen bedurft hätte. Nach § 24 Abs. 1 Satz 2 VwVfG bestimmt die Behörde selbst Art und Umfang der Ermittlungen, ohne an Beweisanträge gebunden zu sein. Sie bedient sich dabei gemäß § 26 Abs. 1 Satz 2 VwVfG der Beweismittel, die sie nach pflichtgemäßem Ermessen zur Ermittlung des Sachverhalts für erforderlich hält; nach Satz 2 Nr. 1 dieser Vorschrift kann sie insbesondere Auskünfte jeder Art einholen. Vorliegend hat der Beklagte im Anhörungsverfahren die Stellungnahmen der in § 14 Abs. 1 PBefG genannten Personen und Stellen, also insbesondere der Aufgabenträger des öffentlichen Personennahverkehrs im Sinne von § 5 Abs. 1 des rheinland-pfälzischen Nahverkehrsgesetzes (NVG), eingeholt. Er hat diese Stellungnahmen ausgewertet und weitere Untersuchungen - inzident - für entbehrlich gehalten. Dieses Vorgehen lässt Rechtsfehler nicht erkennen. Es ist sachgerecht, die eingeholten Stellungnahmen der Bewertung der Verkehrsverhältnisse zu Grunde zu legen. Denn der Gesetzgeber bringt in § 14 Abs. 1 PBefG die Bedeutung dieser mit den Verhältnissen vor Ort über einen längeren Zeitraum vertrauten Stellen für das Genehmigungsverfahren zum Ausdruck. Angesichts der Sach- und Fachkunde dieser Stellen haben deren Einschätzungen zur konkreten Bedarfslage besonderes Gewicht. Demgegenüber könnten eigene Ermittlungen des Beklagten allenfalls punktuell zur Sachverhaltsaufklärung beitragen.

bb) Der Beklagte hat keine der Stellungnahmen ungeprüft übernommen, sondern die abgegebenen Beiträge ausgewertet und gewichtet. Dies zeigt sich schon daran, dass der Beklagte zu einem anderen Ergebnis kommt, indem er letztlich von einem Gleichstand der Angebote ausgeht. Von einem Gleichstand ist aber in keiner der Stellungnahmen die Rede. Der Landkreis Neuwied und die Verbandsgemeinde Weißenthurm sehen das Angebot der Klägerin als das bessere an, während die Stadt Koblenz, der Landkreis Mayen-Koblenz und der Verkehrsverbund Rhein-Mosel dem Angebot der Beigeladenen den Vorzug geben.

cc) Der Beklagte hat in die Bewertung der Angebote in Bezug auf die Verkehrsbedienung keine unzulässigen Erwägungen einfließen lassen. So hatte die Streichung von Fahrten zur Andienung der Schulen in Rheinbrohl für die Genehmigung vom 25. April 2013 keine Bedeutung. Zunächst erfolgte sie zeitlich später. Sodann ist es nachvollziehbar, wenn an überflüssigen Fahrten nicht festgehalten wird. Hier hat sich im Nachhinein die Entbehrlichkeit der zunächst gewünschten zusätzlichen Andienung der Schulen ergeben.

Ebenso ohne Bedeutung für die Entscheidung des Beklagten war die Laufzeit in Bezug auf die Linie 370, die im Einvernehmen mit der Beigeladenen verkürzt worden war. Der Beklagte hat das im Genehmigungsbescheid klargestellt. Die Kammer sieht keinen Anlass, daran zu zweifeln.

dd) Der Beklagte ist bei seiner Bewertung nicht von einem unzutreffenden Sachverhalt ausgegangen. Insbesondere trifft der Einwand der Klägerin nicht zu, die Beigeladene könne keine Fahrkarten im Verbundtarif anbieten. Er lässt die vertragliche Situation im Verkehrsverbund Rhein-Mosel außer Acht. Die Beigeladene hat nicht den maßgeblichen Kooperationsvertrag gekündigt, sondern lediglich den Vertrag zur Einnahmenaufteilung. Sie darf nach wie vor Verbundfahrtscheine ausgeben und muss solche akzeptieren.

ee) Der Beklagte hat bei der in Ausgangs- und Widerspruchsbescheid vorgenommenen Bewertung der Linienangebote nicht gegen allgemeingültige Bewertungsmaßstäbe verstoßen.

Der Beklagte hat die Vor- und Nachteile der Aufteilung der alten Linie 370 in die beiden neuen Linien 170 und 370 mit Unterbrechung zwischen Mülheim-Kärlich und Neuwied und damit zugleich der Angebote der Klägerin und der Beigeladenen erkannt und benannt. So hat er insbesondere die Schwierigkeiten dargelegt, die durch die Unterbrechung der Linien entstehen, wie die Erforderlichkeit von Umstiegen samt der dadurch bedingten Verlängerung der Fahrtzeit und die reduzierte Andienung der Haltestelle Urmitz/Bahnhof. Der Beklagte hat diesen Aspekten die aus der Linienbrechung erwachsenden Vorteile gegenübergestellt. Er hat ausgeführt, für die große Mehrheit der Fahrgäste gebe es Verbesserungen durch die bessere Anbindung des Gewerbeparks Mülheim-Kärlich.

Der Beklagte hat sodann die Vor- und Nachteile gewichtet und mit nachvollziehbaren Gründen dargelegt, weshalb nach seiner Ansicht keines der Angebote eindeutig zu präferieren ist. Bei dieser Gewichtung hat der Beklagte zunächst die Anzahl der von den Vor- und Nachteilen betroffenen Fahrgäste prognostiziert und kam zu dem Ergebnis, die Nachteile beträfen weniger Fahrgäste. Dies ist nachvollziehbar, denn die Nachteile beruhen allein auf der Linienunterbrechung zwischen Neuwied und Mülheim-Kärlich. Diese wirkt sich aber nach Angaben der zuständigen Aufgabenträger nur in geringem Umfang aus, weil Fahrgäste für die Strecke Koblenz - Neuwied oder Koblenz - Linz ohnehin bevorzugt die Bahn nutzen.

Sodann hat der Beklagte in seine Bewertung eingestellt, dass die Nachteile der Linienunterbrechung durch andere Linien kompensiert würden. Insbesondere würden die Haltestelle Urmitz/Bahnhof von der Linie 354 angefahren und die Lücke zwischen Mülheim/Kärlich und Neuwied über die Linie 357 geschlossen. Die Minderung der Nachteile durch diese anderen Linien durfte und musste der Beklagte in seine Bewertung einstellen. Dagegen kann die Klägerin nicht mit Erfolg einwenden, für die Erteilung einer Linienverkehrsgenehmigung sei ausschließlich auf die konkrete Linie abzustellen. Die Verknüpfung zu anderen Linien ist ein bei der Bewertung des Verkehrsangebots zu berücksichtigender Faktor (vgl. VG Koblenz, Urteil vom 26. Januar 2006, a.a.O.; VG Trier, Urteil vom 20. Januar 2014,

a.a.O.). Eine Verengung der Bewertung ausschließlich auf die jeweilige Linie wäre realitätsfern. Öffentliche Verkehrslinien bestehen in aller Regel nicht isoliert, sondern bieten Anschlussmöglichkeiten oder profitieren von solchen. Schon deshalb ist es sachgerecht, andere Linien mit in den Blick zu nehmen, selbst wenn zuvörderst die Bedienung der zur Genehmigung gestellten Linie zu betrachten ist. Ferner trüge eine auf die jeweilige Linie beschränkte Bewertung den öffentlichen Verkehrsinteressen nicht ausreichend Rechnung. Sie würde den in § 2 Abs. 1 NVG formulierten Zielen für den öffentlichen Personennahverkehr nicht gerecht. Danach soll eine Grundversorgung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen in allen Bereichen des Landes, auch in dünn besiedelten Räumen, gewährleistet werden. Dieser Auftrag gebietet es, die jeweilige Strecke anhand ihrer Position und Funktion im Liniennetz zu bewerten und folglich die Linien mit zu berücksichtigen, zu denen ein funktionaler Zusammenhang besteht. Nur so kann eine überflüssige Mehrfachbedienung lukrativer Strecken vermieden und zugleich gesichert werden, dass weniger lukrative Strecken ohne öffentliche Unterstützung ausreichend befahren werden. Insofern ist es nachvollziehbar, wenn es der Beklagte im Ergebnis nicht als entscheidend negativ bewertet, wenn auf der Strecke Neuwied - Mülheim-Kärlich eine von mehreren Linien entfällt, zumal es am nachweisbaren Bedarf für die Bedienung der Strecke gerade durch die (alte) Linie 370 fehlt. Die durchgeführte Unterschriftenaktion ist kein schlüssiger Beleg für einen solchen Bedarf.

ff) Dem kann die Klägerin nicht mit dem Einwand entgegentreten, aus dem Vergleich der Fahrplankilometer ergebe sich ein wesentlicher Vorsprung ihres Angebots gegenüber dem der Beigeladenen. Denn die Fahrplankilometer sind nur ein Kriterium für die Bewertung der Verkehrsbedienung. Es ist zudem ein relatives, denn seine Aussagekraft hängt vom Bedarf ab. Mit anderen Worten lässt eine große Menge an Fahrplankilometern dann nicht auf eine gute oder gar die beste Verkehrsversorgung schließen, wenn die Kilometer auf Strecken oder zu Zeiten gefahren werden sollen, für die kein Bedarf besteht. So liegt es im Ergebnis hier. Denn die Masse der Differenz an Fahrplankilometern zwischen dem Angebot der Klägerin und dem der Beigeladenen resultiert aus der unterschiedlichen Streckenführung, also der weiterhin vorgesehenen Bedienung des Abschnitts Neuwied - Mülheim-Kärlich durch die Klägerin. Wenn aber an der Bedienung dieses Abschnitts wie dargelegt kein für die Bewertung der Verkehrsversorgung maßgeblicher Bedarf festzustellen ist, so bleibt die darauf beruhende Mehrleistung der Klägerin ohne entscheidende Bedeutung. Eine Beweiserhebung zu diesem folglich nicht entscheidungserheblichen Aspekt kann unterbleiben.

gg) Zuletzt durfte der Beklagte in seine Bewertung auf die Zusicherungen der Beteiligten abstellen. Das Angebot der Beigeladenen umfasst die im relevanten Punkt der Bedienung der Strecke in Randbereichen (Schwachlastzeiten) inhaltlich bessere Zusicherung. Unbeschadet des Rechtscharakters der Zusicherungen und deren Umsetzbarkeit ist die Beigeladene jedenfalls bereit, sich insoweit zu binden, als sie die Versorgung bei einer dauerhaften Auslastung mit fünf Fahrgästen nicht in Frage stellt. Hingegen will die Klägerin diese Strecken nur bei einer Auslastung mit neun Fahrgästen auf Dauer bedienen. Mit Blick auf das gesetzliche Ziel der flächendeckenden Grundversorgung ist es nicht zu

beanstanden, das Angebot besser zu bewerten, welches diese Versorgung umfassender zusagt. Erst recht trägt diese Überlegung das Ergebnis der Bewertung des Beklagten "keine eindeutige Präferenz".

b) Ausgehend von diesem Ergebnis der Bewertung der Angebote der Bewerber sind bei der Entscheidung des Beklagten zu Gunsten der Beigeladenen keine gerichtlich nachprüfbare Ermessensfehler festzustellen.

aa) Das dem Beklagten insoweit bei der Auswahl unter den Bewerbern eröffnete Ermessen ist hier durch die Besitzstandsschutzvorschrift in § 13 Abs. 3 PBefG vorgeprägt. Danach ist angemessen zu berücksichtigen, wenn ein Unternehmer den Verkehr jahrelang in einer dem öffentlichen Verkehrsinteresse entsprechenden Weise betrieben hat. Dies ist hier der Fall. Die Beigeladene hat die Linie 370 bis zum 1. Oktober 2013 unbeanstandet betrieben. Dem steht die nunmehrige Aufteilung in zwei Linien nicht entgegen. Die Kammer sieht gleichwohl den Anwendungsfall der vorgenannten Norm gegeben. Dies ergibt sich aus deren Sinn und Zweck. Das Kriterium der jahrelangen erfolgreichen Verkehrsbedienung verweist zum einen auf den im Gewerberecht bekannten Grundsatz "bekannt und bewährt". Es entspricht dem berechtigten Verkehrsinteresse, bei der Erteilung einer neuen Genehmigung denjenigen zu bevorzugen, der erwiesenermaßen in der Lage ist, den öffentlichen Verkehr ordnungsgemäß zu betreiben. Darüber hinaus liegt der Norm der Gedanke des Besitzstandsschutzes zu Grunde. Die für die Durchführung eines rechtmäßigen Liniverkehrs getätigten Investitionen sollen nicht ohne Not entwertet werden (vgl. BVerwG, Urteil vom 19. Oktober 2006, a.a.O., Rn. 47). Beide Aspekte sprechen dafür, die Vorschrift hier auch nach der Unterbrechung der Linie anzuwenden. Die Brechung wirkt sich zunächst nicht auf die Annahme aus, der Unternehmer - hier die Beigeladene - habe sich bewährt. Denn die beanstandungsfreie Bedienung der alten Linie 370 lässt den Schluss zu, die Bedienung der neuen Linien 170 und 370 werde ebenso frei von Beanstandungen erfolgen. Diese Annahme ist gerechtfertigt, da die beiden neuen Linien in weiten Teilen die alte Linienführung beibehalten und lediglich einen kleinen Teil zwischen Neuwied und Mülheim-Kärlich aussparen. Die Erfahrungen der Beigeladenen auf und mit der alten Linie kommen ihr folglich hinsichtlich der neuen zugute. Insofern unterscheidet sich die vorliegende Situation nicht von der einer marginalen Streckenverkürzung unter Beibehaltung der Linienbezeichnung, bei der das Altunternehmerprivileg nicht in Frage zu stellen ist. Hingegen kann die Klägerin keine Erfahrungen auf dieser Strecke vorweisen. Die Unterbrechung der Linie führt ferner nicht dazu, dass der weitere Zweck von § 13 Abs. 3 PBefG nicht mehr erreicht werden könnte. Denn trotz der Unterbrechung können die von der Beigeladenen in Bezug auf die alte Linie 370 getätigten Investitionen auf den daraus hervorgegangenen Linien genutzt werden. Es bedarf also keiner vollständig neuen Investitionen, um die neuen Linien 170 und 370 zu betreiben.

bb) Allerdings gewährt § 13 Abs. 3 PBefG dem jeweiligen Altunternehmer keinen uneingeschränkten Besitzstandsschutz. Nicht nur ihm, sondern auch dem Unternehmer, der sich um Zugang zum öffentlichen Personenverkehr bewirbt, steht das Grundrecht der Berufsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 GG zur Seite. Die Entscheidung, mit welchem Gewicht diesem Schutz bei der Auswahlentscheidung Rechnung zu tragen ist, hängt davon

ab, in welchem Maß das Angebot des Altkonzessionärs hinsichtlich des Erfüllungsgrades bei den öffentlichen Verkehrsinteressen hinter dem des Neuanbieters zurückbleibt (vgl. OVG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 1. August 2012, a.a.O., Rdnr. 98). So kann sich der Neuanbieter etwa mit einem überzeugend besseren Angebot durchsetzen (vgl. OVG Niedersachsen, Urteil vom 16. September 2004, a.a.O.; VG Koblenz, Urteil vom 26. Januar 2006, a.a.O.). Hier liegt der Fall jedoch anders. Die Klägerin hat kein überzeugend besseres Angebot vorgelegt. Nach den obigen Ausführungen ist vielmehr von einem Gleichstand der Angebote auszugehen, da die entsprechende Bewertung des Beklagten ("keine eindeutige Präferenz") nicht zu beanstanden war. In einem solchen Fall schlägt die Besitzstandsschutzregel durch.

c) Die sonstigen Einwände der Klägerin gegen die Entscheidung des Beklagten überzeugen nicht. Insbesondere kann sie nicht mit der Forderung nach weiteren Auflagen durchdringen. Es ist schon nicht zu sehen, wie diese Forderung ihre Erfolgchancen verbessern könnte. Im Übrigen wird insoweit auf die Gründe des angegriffenen Widerspruchsbescheids verwiesen (§ 117 Abs. 5 VwGO).

III.

Nach alledem war die Klage mit der Kostenfolge aus § 154 Abs. 1 VwGO abzuweisen. Es ist ermessensgerecht, die Klägerin mit den außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen zu belasten, da diese einen Antrag gestellt hat und damit ein Kostenrisiko eingegangen ist (§ 154 Abs. 3 und § 162 Abs. 3 VwGO).

Die Entscheidung zur vorläufigen Vollstreckbarkeit des Urteils wegen der Kosten ergibt sich aus § 167 Abs. 2 und 1 VwGO i.V.m. § 709 ZPO.

Die Berufung war nicht zuzulassen, da kein Berufungsgrund im Sinne von § 124a Abs. 1 Satz 1, § 124 Abs. 2 Nr. 3 oder 4 VwGO vorliegt.

Beschluss

Der Wert des Streitgegenstandes wird auf 20.000,00 € festgesetzt (§ 52 Abs. 1, § 63 Abs. 2 GKG). Die Kammer orientiert sich dabei an Nr. 32 und 47.6 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit 2013 (LKRZ 2014, 169).